

Publicato il 21/03/2024

N. 05651/2024 REG.PROV.COLL.
N. 09675/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9675 del 2019, proposto da Quinto Mondo Animalisti Volontari Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Fischioni, Patricia M.Cristina Fischioni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Montelibretti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Donato D'Angelo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Po, 22;

per l'annullamento

- dell'Ordinanza contingibile e urgente n. 10 del 25/06/2019, emessa dal Sindaco, con la quale è stato ordinato di provvedere entro 90 giorni allo sgombero ed al trasferimento presso idonee strutture autorizzate (o di procedere all'affido a privati o a enti) dei 44 cani presenti all'interno del sito muniti di microchip e dei nove cani senza microchip, trattandosi di struttura

priva di autorizzazioni sanitarie e non in possesso dei requisiti igienico-sanitari, nonché di provvedere alla bonifica e profilassi ambientale dell'area ove insiste la struttura adibita a canile a proprie spese;

- di tutti gli ulteriori provvedimenti non conosciuti, anteriori o successivi, antecedenti o consequenziali, agli stessi comunque connessi;

e per ottenere

- il risarcimento dei danni subiti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Montelibretti;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 19 gennaio 2024, tenutasi in videoconferenza con le modalità telematiche di cui all'art. 87, comma 4 bis, c.p.a. (novellato dall'art. 17, comma 7, lett. a), n. 6, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80), la dott.ssa Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Parte ricorrente illustra, quale premessa all'articolazione dei motivi di censura avverso la gravata ordinanza, la ricostruzione degli antefatti storici e provvedimenti, la cui ricognizione è necessaria anche ai fini della trattazione e decisione della controversia, per cui appare utile ripercorrerla.

2 - Con Ordinanza n. 26 del 21 maggio 2002 è stata affidata all'Associazione ricorrente la struttura "Nuova Cuccia", con all'interno 660 cani e 50 gatti, a seguito del sequestro preventivo disposto dalla Procura di Tivoli con il quale veniva anche nominato custode giudiziario il sindaco pro-tempore del Comune.

3 – Il custode giudiziario è stato sostituito, con decreto del GIP su richiesta del Sindaco, con sua individuazione nell'allora presidente dell'Associazione

ricorrente, pur se seguita dall'opposizione dello stesso e rifiuto dell'accettazione dell'incarico, stante la non idoneità della struttura e la sua gestione a mero titolo di volontariato da parte degli associati, chiedendo la revoca della nomina.

4 – L'associazione ricorrente ha più volte richiesto al Comune di assumere la gestione del canile, rappresentando che la presa in carico era effettuata a proprie spese grazie all'ausilio dei volontari, chiedendo altresì l'individuazione di una diversa struttura idonea, posto che il canile insisteva su terreno privato oggetto di provvedimento di rilascio sul quale erano stati commessi vari abusi, come accertati a carico della precedente titolare del canile con sentenza penale n. 16328/2003 del Tribunale di Roma, di cui il Comune era a conoscenza.

5 – Nonostante tutto quanto dall'Associazione rappresentato, con nota del 4 giugno 2004 il Comune confermava l'affidamento della struttura all'Associazione stessa ai sensi dell'ordinanza n. 26 del 21 maggio 2002.

6 – Pur avendo la Regione Lazio stanziato € 300.000 per la realizzazione di un canile comunale, pur a fronte dell'accertamento da parte dell'USL della fatiscenza e non idoneità della struttura esistente, e nonostante che con sentenza del Tribunale Civile di Tivoli n. 1414/2013, il Comune sia stato condannato al pagamento dei danni relativi allo stato della struttura de qua nei confronti delle proprietarie del terreno con statuizione dell'obbligo dell'ente territoriale al trasferimento presso canili pubblici, il Comune non vi ha dato seguito, mantenendo la struttura esistente con affidamento alla cura dell'Associazione ricorrente, senza neanche più farsi carico delle spese per lo smaltimento dei rifiuti.

7 – Con verbale di Ispezione igienico/sanitaria dell'8 aprile 2019 è stato accertato che le strutture si presentano in stato di fatiscenza, con parti arrugginite sulle parti metalliche e con utilizzo di vari materiali di risulta senza che sia stato esibito alcun titolo autorizzativo per l'attività in essere, verificando tuttavia le buone condizioni degli animali.

Veniva quindi redatto verbale di sequestro amministrativo nella medesima data relativamente a n. 47 cani, in quanto presenti in struttura senza alcun titolo autorizzativo.

8 – Seguiva l'adozione della gravata ordinanza, con la quale è stato ordinato lo sgombero ed il trasferimento dei cani presso idonee strutture autorizzate o di procedere all'affido a privati o a enti, trattandosi di struttura priva di autorizzazioni sanitarie e non in possesso dei requisiti igienico-sanitari, nonché di provvedere alla bonifica e profilassi ambientale dell'area ove insiste la struttura adibita a canile a spese dell'Associazione.

9 – Avverso tale ordinanza deduce parte ricorrente i seguenti motivi di censura:

I - Eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà motivazionale, carenza d'istruttoria, illogicità manifesta. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 Legge Quadro n. 281 del 14 agosto 1991. Violazione ed errata interpretazione e applicazione degli artt. 50, comma 5, e art. 54, comma 4 del Testo Unico Enti Locali D. Lgs. 267/2000. Violazione e falsa applicazione dell'artt. 3 e 97 della Costituzione ed eccesso di potere per violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.

Contesta parte ricorrente la sussistenza dei presupposti per l'adozione di una ordinanza contingibile ed urgente, tenuto conto della risalenza della situazione, contestando altresì la propria legittimazione passiva rispetto all'ordine contenuto nel provvedimento, stante la proprietà sostanziale e la responsabilità degli animali in capo al Comune anche quanto a loro trasferimento, per come emergente dagli atti sopra richiamati, lamentandone l'inerzia anche quanto ad utilizzo dell'apposito finanziamento, senza che a diversamente ritenere possa valere la circostanza della introduzione di nuovi animali allorquando gli stessi vengono abbandonati fuori dal cancello.

Avuto riguardo all'ordine di bonifica del sito rappresenta parte ricorrente la propria estraneità rispetto alle condizioni strutturali ed igienico sanitarie della

struttura, non essendo responsabile degli abusi presenti ed essendosi adoperata a spese proprie per il suo mantenimento ed assistenza agli animali ivi ospitati, essendo peraltro il Comune a conoscenza sin dal 2002 dello stato dei luoghi, come emergente dall'ordinanza n. 11 dell'1 marzo 2002 e della relazione USL che ha condotto al sequestro della struttura.

Chiede, altresì parte ricorrente il risarcimento dei danni subiti, sia non patrimoniali da liquidarsi in via equitativa, che patrimoniali, coincidenti con le spese sostenute per la gestione della struttura, quantificate in € 1.360.781,74.

9 – Si è costituito in giudizio l'intimata Comune, sostenendo, con articolate controdeduzioni, l'infondatezza del ricorso, con richiesta di corrispondente pronuncia, sostenendo in particolare la responsabilità della ricorrente nell'aver consentito l'ingresso di nuovi animali, laddove l'utilizzo della struttura sarebbe stato disposto in via emergenziale al solo fine di consentire l'azzeramento degli animali presenti.

10 – Con ordinanza n. 5779 dell'11 settembre 2019 è stata rigettata la proposta istanza cautelare, stante l'assenza di un titolo autorizzativo per la struttura e la disponibilità della ricorrente a trasferire i cani in altre strutture, richiamando l'onere del Comune di prestare piena collaborazione per tale trasferimento.

11 - Con ordinanza del Consiglio di Stato n. 5669 del 15 novembre 2019 è stata invece accolta l'istanza cautelare, sospendendo l'obbligo di trasferimento degli animali e di bonifica a tutela degli stessi animali nella prospettiva di una progressiva ricollocazione degli stessi.

12 – Con successiva memoria parte ricorrente ha insistito nelle proprie deduzioni, illustrando le ragioni sottese all'ingresso di nuovi animali.

13 – Il Comune resistente ha depositato ulteriore memoria, insistendo nelle proprie deduzioni ed affermando come nelle more sia intervenuto il trasferimento di tutti gli animali.

14 – All'udienza straordinaria di smaltimento del 19 gennaio 2024 parte ricorrente ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse relativamente

all'ordine di chiusura del canile e all'ordine di trasferimento degli animali, residuando unicamente l'interesse rispetto all'ordine di bonifica della struttura. La causa è stata quindi trattenuta in decisione, come da verbale.

15 – Come sopra illustrato l'oggetto del giudizio, deve preliminarmente darsi atto della sopravvenuta carenza di interesse all'impugnazione della gravata ordinanza contingibile ed urgente nella parte in cui viene ordinato il trasferimento degli animali ospitati nella struttura, essendo nelle more intervenuto tale trasferimento, per come confermato sia dall'Amministrazione che da parte ricorrente.

16 - Residua, quindi, unicamente l'impugnazione rivolta avverso l'ulteriore ordine di cui al gravato provvedimento con il quale è stato imposto all'Associazione ricorrente di provvedere alla bonifica e profilassi ambientale dell'area ove insiste la struttura adibita a canile a proprie spese.

Le censure rivolte avverso tale ordine sono fondate.

Per come sopra illustrato con riferimento alla descrizione delle vicende inerenti la struttura, e per come documentato dalle parti, deve ritenersi che lo stato dei luoghi con riferimento al quale è stata ordinata la bonifica non sia riconducibile alla diretta responsabilità della ricorrente, trattandosi di situazione risalente nel tempo, essendo stata accertata sin dal verbale dell'ASL del 3 aprile 2002 la situazione di degrado della struttura, di pericolo per la salute pubblica e di incolumità delle persone ivi operanti, nonché di pericolo per la diffusione di malattie infettive tra gli animali e da questi all'uomo, con adozione dell'ordinanza del sindaco n. 16 del 5 aprile 2002, già preceduta dall'ordinanza n. 11 dell'1 marzo 2002 adottata sempre in ragione di verbale USL e della sussistenza del pericolo per la salute e l'incolumità delle persone e degli animali presenti all'interno della struttura.

È intervenuto, successivamente, il sequestro preventivo della struttura – gestita da privati su suolo privato – da parte della Procura della Repubblica di Tivoli eseguito in data 15 maggio 2002, con nomina del sindaco quale custode giudiziario, successivamente individuato nel presidente dell'associazione.

L'Associazione odierna ricorrente è stata autorizzata, con nota comunale del 2 aprile 2002, ad avere accesso alla struttura unicamente al fine di esercitare attività di volontariato nella cura degli animali, in adesione alla corrispondente richiesta avanzata dalla stessa.

Per come ripetutamente affermato dalla difesa del Comune, non si è inteso attribuire all'Associazione la gestione della struttura, trattandosi di struttura privata su terreno privato concesso in locazione ai titolari del canile privato privo di titolo, ma si è disposta unicamente l'autorizzazione ad operare come associazione di volontariato all'interno della struttura per accudire gli animali.

Con verbale di dissequestro del 29 settembre 2003, i cani sono stati affidati al comune al fine di provvedere alla loro sistemazione, mai avvenuta a cura dello stesso, il quale li ha lasciati nel canile sostenendo, nelle proprie difese, che l'autorizzazione all'accesso alla struttura da parte dei volontari dell'Associazione avrebbe integrato una soluzione emergenziale per il tempo necessario all'azzeramento degli animali, tenuto conto del divieto di ingresso di nuovi animali, funzionale alla custodia e cura degli animali oggetto di sequestro preventivo.

Considerato che l'eventuale illegittima introduzione di nuovi animali presso la struttura potrebbe avere una qualche incidenza unicamente in ordine all'ordine di sgombero degli animali, in quanto basato sulla affermata responsabilità dell'associazione quanto a loro presenza stante la non coincidenza tra gli animali originariamente presenti al momento del sequestro e quelli successivamente rinvenuti nel 2019, e tenuto conto che tale capo impugnatorio è divenuto improcedibile in quanto le parti, concordemente, hanno rappresentato l'intervenuto trasferimento degli animali nelle more del giudizio, emerge, dalla sopra illustrata ricostruzione della vicenda e della situazione del canile nel tempo, come nessuna responsabilità possa essere addebitata alla ricorrente in ordine alle condizioni della struttura, per cui nessun onere di bonifica può legittimamente ad essa essere imposto, trattandosi di situazione risalente già al 2002 ed essendo la ricorrente stata

autorizzata ad operare nella struttura a mero titolo di volontariato, senza assunzione alcuna di responsabilità della gestione della struttura – per come ripetutamente affermato nelle difese comunali – esclusivamente al fine di accudire e curare gli animali.

Dalla documentazione versata al fascicolo di causa emerge quindi l'estraneità dell'Associazione ricorrente rispetto alle condizioni strutturali ed igienico sanitarie della struttura, non essendo responsabile degli abusi presenti ed essendosi adoperata a spese proprie per il suo mantenimento ed assistenza agli animali ivi ospitati, essendo peraltro il Comune a conoscenza sin dal 2002 dello stato dei luoghi, come emergente dall'ordinanza n. 11 dell'1 marzo 2002 e della relazione USL che ha condotto al sequestro della struttura.

Nè il Comune resistente ha affermato o dimostrato che, rispetto alle iniziali condizioni della struttura – facilmente evincibili e comprovabili alla luce dei numerosi accertamenti e provvedimenti susseguitisi nel tempo – fossero stati commessi dall'Associazione ricorrente ulteriori abusi o poste in essere attività che avessero inciso, aggravandole, sulle iniziali condizioni di degrado e di pericolo della struttura, con condotte idonee a identificarla come soggetto passivo dell'obbligo di bonifica a proprie spese.

Deve, invece, desumersi, dalla documentazione versata in atti, che la ricorrente abbia prestato la propria attività a mero titolo di volontariato presso una struttura privata che già versava in condizioni di degrado e di pericolo, non potendo quindi essere ritenuta responsabile della bonifica di una situazione rispetto alla quale risulta essere del tutto estranea, non essendo neanche titolare dell'onere di gestione della struttura, spettante al Comune resistente.

Peraltro, per come risulta dagli atti del fascicolo, l'Associazione ricorrente ha provveduto a proprie spese al mantenimento e cura degli animali, facendosi anche carico, dal 2014, delle spese di smaltimento dei rifiuti.

Il ricorso deve, quindi, essere accolto in parte qua, con conseguente annullamento del gravato provvedimento relativamente all'ordine di bonifica e

di profilassi ambientale disposto a carico e a spese dell'Associazione ricorrente.

17 – Avuto riguardo alla domanda volta ad ottenere il risarcimento del danno conseguente al provvedimento impugnato, si osserva quanto segue.

A sostegno della domanda parte ricorrente afferma di aver “subito innumerevoli disagi e danni che possono essere ben compresi e che sussistono in re ipsa e possono essere quantificati anche in via equitativa”, chiedendo inoltre il ristoro del pregiudizio patrimoniale, coincidente con “le spese relative alla gestione della struttura affrontate dalla ricorrente e menzionate specificatamente nei bilanci che l'Associazione ha presentato nel corso degli anni nei quali ha provveduto alla gestione della struttura de qua” nella misura complessiva di € 1.360.781,74.

Avuto riguardo al pregiudizio non patrimoniale, la domanda è generica ed apodittica, e va pertanto come tale rigettata, vigendo con riferimento alla domanda di risarcimento del danno il principio dispositivo, con onere della parte di fornire la prova del danno lamentato con indicazione della sussistenza dei presupposti per l'affermazione della responsabilità risarcitoria, onere che nella specie è stato omesso.

Quanto al danno patrimoniale, deve ricordarsi che l'attività svolta dalla ricorrente presso la struttura è stata autorizzata, sin dalla nota del Comune del 2 aprile 2002, in accoglimento di espressa e conforme richiesta dalla stessa formulata nella medesima data, al fine di poter svolgere l'attività di volontariato presso detta struttura.

Le spese che ne sono seguite sono state liberamente assunte dalla ricorrente senza che risultino in atti formali richieste di rimborso – anche interruttive della prescrizione - e senza che vi siano atti regolatori quanto ad onere di sopportazione delle relative spese.

L'assunzione volontaria di una prestazione a titolo di volontariato non può tradursi in una istanza di risarcimento del danno per le relative spese sostenute, inidonea essendo l'adozione di un provvedimento – di cui è stata

accertata l'illegittimità quanto ad ordine di bonifica alla luce delle considerazioni sopra illustrate – di cui non è stata dimostrata l'incidenza causale nella produzione di un danno direttamente ricollegabile a tale atto, stante la sua inidoneità, di per sé, a modificare il titolo dell'esborso da prestazione volontaria a obbligazione risarcitoria.

Non vi è, peraltro, alcuna prova che per effetto dell'ordine di bonifica la ricorrente abbia intrapreso attività non dovute di cui poter chiedere il ristoro economico, dovendo conseguentemente la pretesa essere rigettata.

Non vi è quindi alcun nesso tra attività provvedimento illegittima e danno conseguente, nè ne è stata data alcuna dimostrazione, ferma restando la facoltà della ricorrente di eventualmente agire in sede civile per la regolazione dei relativi rapporti obbligatori.

18 – In conclusione, il ricorso va dichiarato in parte improcedibile con riferimento all'ordine di trasferimento degli animali; va accolto con riferimento all'ordine di bonifica della struttura e di profilassi ambientale, con conseguente annullamento in parte qua della gravata ordinanza; va rigettato quanto alla domanda di risarcimento del danno.

19 - Le spese di giudizio, valutate tutte le circostanze, la parziale reciproca soccombenza e tenuto conto della peculiarità della controversia, possono essere equamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Sezione Seconda Stralcio

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così statuisce:

- lo dichiara in parte improcedibile con riferimento all'ordine di trasferimento degli animali e di chiusura della struttura;
- lo accoglie con riferimento all'ordine di bonifica della struttura, con conseguente annullamento in parte qua della gravata ordinanza;
- lo rigetta quanto alla domanda di risarcimento del danno;

- compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 gennaio 2024, tenutasi in videoconferenza con le modalità telematiche di cui all'art. 87, comma 4 bis, c.p.a. (novellato dall'art. 17, comma 7, lett. a), n. 6, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80), con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente, Estensore

Antonio Andolfi, Consigliere

Giuseppe Licheri, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO